

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2009

(Do Sr. Roberto Rocha e outros)

Altera os artigos 57, 165, 166 e 167 da Constituição Federal e o artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Messas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Esta Emenda Constitucional dispõe sobre alterações no tratamento de matéria orçamentária pela União.

Art. 2º A Constituição passa a vigorar com os seguintes artigos alterados:

“Art. 57

§ 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, nem encerrada sem a aprovação do projeto de lei orçamentária anual.

.....”(NR)

“Art. 165

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a identificação de programações de execução obrigatória, a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

”(NR)



“Art. 166.

§ 9º - Lei complementar disciplinará a oposição de veto ao projeto de lei orçamentária anual.”(NR)

“Art. 167.

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 3º-A O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação dos projetos de lei de créditos adicionais.

.””(NR)

“TÍTULO X

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 35.

§ 2º

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até 15 de março e devolvido para sanção até 10 de maio do primeiro exercício financeiro;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até 31 de maio e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até 31 de agosto e devolvido para sancção até o encerramento da sessão legislativa.

”(NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de Emenda Constitucional destina-se a promover aperfeiçoamento em dispositivos da Carta Magna que versam sobre matéria orçamentária. A prática vigente e a experiência acumulada na aplicação dos dispositivos constitucionais recomendam que a Reforma Orçamentária seja iniciada pela revisão do que se convencionou chamar de Constituição Orçamentária. Não se trata de alterar princípios viscerais, mas tão somente de elidir conflitos, como o dos prazos de tramitação dos projetos de lei do plano plurianual e de diretrizes orçamentárias, normas temporárias que devem guardar correspondência material entre si.

A alteração proposta no art. 57 visa a garantir que a lei orçamentária anual seja apreciada pelo Congresso previamente ao encerramento da sessão legislativa. Trata-se de precaução para garantir meios para que o Poder Público honre com os seus compromissos, inclusive com a continuidade de políticas públicas em benefício da população. Ano após ano, o Poder Executivo tem subtraído cada vez mais do Congresso Nacional a prerrogativa de autorizar os gastos públicos a partir de prioridades elencadas. Para tanto, um dos instrumentos de que se utiliza é a previsão, no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de autorização para a execução de ampla gama de dotações e naturezas de gastos previamente à sanção da proposta orçamentária, uma vez adentrado o exercício financeiro de referência.

É certo que os critérios de execução na antevigência da lei orçamentária devem ser disciplinados pela edição da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º da Constituição, uma vez que a ela compete regulamentar sobre os prazos e a vigência apenas precariamente dispostos no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. De qualquer sorte, tratar a exceção segundo princípios adequados e perenes previstos em lei complementar, ou vilipendiar a LDO com matérias que não possuem caráter anual, assacando, pois, o sentido estratégico que a Lei Maior lhe impôs, não resolve o problema de fundo. O remédio há de ser aplicado na causa do mal, e não apenas para amenizar os seus efeitos.

Nessa vereda, entende-se que as regras a se estabelecer na lei complementar que regulamentar o art. 165, § 9º, apenas sejam adequadas para tratar de exceções. O fundamental é elevar a discussão sobre o orçamento público à importância que esse representa para a Nação. Para tanto, há de se prever meios e situações para que ele seja apreciado e votado oportunamente. Entendeu-se, portanto, por adotar critério semelhante ao dos trabalhos legislativos durante a apreciação das propostas de LDO, que vedam a interrupção da sessão legislativa até a sua conclusão.

A alteração no princípio da exclusividade, consignado no art. 165, § 8º, ampliando as exceções ao mesmo, objetiva, em primeiro momento, apenas acolher prática de classificação orçamentária já adotada pelos Poderes da República. Ao tipificar despesas como primárias de caráter obrigatório (RP 1), as unidades orçamentárias dos diversos órgãos já apontam para a incongruência de se “contingenciar” limites para acudí-las, ao mesmo passo em que estabelecem patamar mínimo para, por exemplo, pagar o



pessoal ativo e, por corolário, manter em funcionamento os serviços básicos do Estado. Ora, uma vez que se reconhece a obrigatoriedade dos gastos custeados por determinada dotação, também não se há de alegar que as próprias ações orçamentárias que os financiam não sejam de execução impositiva. O que, portanto, se espera é garantir segurança financeira àquilo que os gestores já identificaram como despesas inafastáveis.

Por outro lado, contudo, abre-se a oportunidade de, adiante, se discutir o relevo da execução de programações que tenham o condão de melhorar sensivelmente as condições da população e a competitividade do País. Por hipótese, ao se elencar determinado investimento plurianual que já houver sido iniciado quando da elaboração da lei orçamentária para o ano subsequente, poder-se-á impor-lhe a execução no montante compatível com o cronograma do empreendimento. Assim, o retorno se processará em prazo adequado, sem onerar o Erário com os custos advindos de sucessivos atrasos, paralisações, desmobilizações e reajustes contratuais. De qualquer sorte, despesas discricionárias que não apresentem características mobilizadoras poderão permanecer como meramente autorizadas, a serem executadas conforme a conveniência e oportunidade atestadas pelo gestor, e de acordo com o fluxo arrecadatório.

O aperfeiçoamento proposto no art. 166 supre lacuna do texto constitucional no tocante ao financiamento dos gastos públicos em caso de o projeto de lei orçamentária ser integralmente vetado pelo Presidente da República. A rigor, o § 8º do mencionado artigo prevê que os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser objeto de créditos especiais ou suplementares. A princípio, contudo, não se considera que isso possa ocorrer em relação à totalidade dos recursos, por força de voto total ao projeto.

É importante ressaltar que a não-aprovação do orçamento não elide a cobrança tributária, amparada por legislação específica, nem tampouco as obrigações legais a financiar. Por outro lado, é forçoso admitir que o Certificado Superior veda a execução de despesas não amparadas por créditos orçamentários ou adicionais, mas também não regula a hipótese de o projeto de lei ser integralmente rejeitado. Remete-se, pois, o tratamento da hipótese à legislação complementar.

Nas alterações propostas para o art. 167, aborda-se tema reiteradamente tratado no Parlamento e divulgado baldadiamente pela imprensa nacional: o uso abusivo de atos normativos de exceção, especialmente, no caso proposto, sobre matéria orçamentária. A edição de medidas provisórias para tratar do tema é vedada no art. 62, § 1º, I, “d”, da Constituição Federal, salvo pelas hipóteses que constam no art. 167, § 3º. Ou seja, por medida provisória apenas se pode abrir créditos extraordinários para financiar despesas relevantes, imprevisíveis e urgentes. Ainda que se lhe possa reconhecer a relevância, raramente é ponto pacífico o caráter de urgência e, menos ainda, a incapacidade volitiva do gestor de prever a necessidade dos gastos ante um cenário razoavelmente estável para o planejamento, sem ocorrências extraordinárias.

É preciso reconhecer que, quando a alteração se mostra fundamental, nem sempre o Congresso Nacional está apto a responder com a celeridade desejável a uma lei anual. No entanto, não se deve inverter a origem do problema, qual seja a deficiência do Governo em planejar minimamente suas ações para o curto decurso temporal de um ano e, por essa razão, assacar do Poder Legislativo sua atribuição vertebral de funcionar como



lócus de discussões sobre políticas públicas e articulação de interesses legitimamente representados. E igualmente cabe ao poder controlador receber contas e julgar a ação administrativa para, então, autorizar a continuidade das realizações.

Dessa forma, propõe-se a possibilidade de o chefe do Poder Executivo solicitar tramitação em regime de urgência para os casos que assim o recomendem. A apreciação será rápida como a situação demandar, mas não se estará consolidando atos virtualmente irreversíveis, como são as medidas provisórias de crédito. Eficazes desde a origem, contam com o limite necessário e a autorização para o gasto, pouco sentido restando ao Parlamento avaliar o mérito do que restará apenas como saldo ainda não aplicado de um objeto já contratado e parcialmente realizado.

Por fim, propõe-se acabar com a incompatibilidade nos prazos de elaboração do PPA, da LDO e da LOA, da forma como atualmente consta no art. 35 do ADCT. O PPA deve submeter materialmente a LDO e LOA, mas, como sua proposta pode ser encaminhada para o Congresso após a entrada em vigor da LDO, no primeiro exercício do mandato presidencial, duas consequências podem daí decorrer, ambas igualmente ilegítimas. A primeira delas é de que, para a elaboração do PLDO que orientará o orçamento do segundo exercício do mandato presidencial, adote-se o PPA então em vigor, ou seja, aquele que se extinguirá no final do primeiro exercício. Logo as escolhas de dois anos do mandato em questão (ou a metade dele: o ano de elaboração do PPA e o ano seguinte, pois a LDO ainda terá sido elaborada com base no PPA anterior) serão orientadas ou estarão limitadas às previsões do mandatário anterior.

A segunda consequência é a que acaba por ocorrer: a LDO não se orienta por qualquer PPA, seja o vigente à época, seja o que ainda estará em gestação. Logo, caça-se do instrumento de planejamento de médio prazo o papel a ele destinado pelo constituinte original, qual seja o de congregar as reflexões sobre as alternativas e os caminhos eleitos para o desenvolvimento e, a partir de percepção ampla e estratégica, orientar as escolhas de curto prazo. A mudança no cronograma de tramitação, até que se venha a promulgar a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição, que muito mais há para regular, terá o condão de sanar o problema identificado.

Sala das Sessões, em de de 2009

Deputado ROBERTO ROCHA